

IDENTIFIKASI FUNGSI KECAMATAN DAN DESA DALAM MENUNJANG PELAKSANAAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI KABUPATEN SERANG

Oleh : Endang Larasati

ABSTRACT

Local autonomy policy encourages structural, functional and cultural changes in local government sphere, including in authority delegation from city/regency to district and village level. In the implementation of local autonomy policy, Serang Regency, Banten Province, has delegated its authority on natural resource management to district level. The villages are granted with full autonomy in implementing its duty and function in their areas. Therefore there should be development in the quality of institutions and personnel in district and village level, while coordination, financial support and supporting materials should also be enhanced in order to bring efficiency and effectiveness in the delegated program/policy area.

Keywords: *delegation, authority*

A. PENDAHULUAN

Pelaksanaan otonomi daerah pada tiap kabupaten/kota sudah mulai dilakukan penyelenggaraan pemerintahan pada tiap kabupaten/kota diwarnai berbagai dinamika yang dapat kita jadikan wacana obyektif guna melihat beberapa hal sebagai tolakan terutama bagi daerah-daerah yang sedang berupaya menata kegiatannya. Berbagai kegiatan pemerintahan kabupaten/kota, baik bagi daerah-daerah yang relatif baru terbentuk maupun daerah yang sudah lama keberadaannya pada era otonomi daerah saat ini memberikan keleluasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Kondisi yang

diharapkan lebih jauh adalah daerah mampu mengelola apa yang menjadi kebutuhan daerah sebagai proses kegiatan desentralisasi pada daerah kabupaten/kota.

Kabupaten Serang adalah Ibukota Propinsi Banten yang sejak zaman Kerajaan Banten sudah menjadi pusat pemerintahan. Kabupaten Serang adalah salah satu dari enam kabupaten/kota di Propinsi Banten yang memiliki luas wilayah 170.341,25 ha terbagi atas : 1) 27 wilayah kecamatan; 2) 5 perwakilan kecamatan; 3) 349 desa dan 20 kelurahan.

Dari data yang ada Kabupaten Serang 33,16 % penduduk bermata pencaharian di bidang pertanian;

13,22 % kegiatan industri; 19,27% perdagangan/perhotelan; Jasa 15,16 %; angkutan dan komunikasi 3,20 % dan sisanya pada lapangan usaha lainnya yang terdiri dari sektor keuangan 0,61 %; konstruksi 5,40%; 5% pertambangan dan galian 1,40%, sektor listrik, gas dan air 0,59%.

Sesuai dengan visi Kabupaten Serang "terwujudnya landasan pelaksanaan otonomi daerah pada tahun 2005 menuju Kabupaten Serang terdepan yang berwawasan global dan islami", maka diupayakan pencapaiannya dengan menetapkan misi sebagai langkah kongkrit melaksanakan roda pemerintahan. Misi yang ditetapkan "Meletakkan landasan yang maju, aman, berbudaya khas, religius, unik, dan rapi sebagai pusat kemajuan dan budaya Propinsi Banten yang berkedaulatan rakyat dalam segala aspek kehidupan sosial dan ekonomi merupakan misi yang menjadi tolakan pada setiap kebijakan Pemerintah Kabupaten Serang".

Untuk mencapai visi dan misi Kabupaten Serang yang telah dirumuskan di atas, maka tujuan pembangunan Kabupaten Serang untuk periode 2001-2005 diarahkan untuk : Mewujudkan landasan untuk pelaksanaan otonomi daerah pada tahun 2005 sebagai instrumen bagi Kabupaten Serang, mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*), menyusun struktur dan sistem manajemen pemerintahan .

Perencanaan kegiatan tahun anggaran 2003 mengacu kepada

arah dan kebijakan umum jangka pendek Kabupaten Serang yang merupakan pelaksanaan visi dan misi dengan ditetapkan melalui Renstrada Kabupaten Serang Tahun 2002-2006 yang dititik beratkan pada enam aspek : (1) penyelenggaraan pemerintahan, (2) pendidikan dan kesehatan, (3) ekonomi, (4) agama, sosial dan budaya, (5) keamanan dan ketertiban, hukum dan politik, dan (6) penataan wilayah dan lingkungan. Selain mengacu pada renstrada, penyusunan arah dan kebijakan umum APBD 2003 juga mengacu kepada : aspirasi masyarakat, kemampuan keuangan daerah, kebijakan pemerintah pusat dan Propinsi Banten, dan capaian kinerja pada tahun anggaran sebelumnya.

Dalam pelaksanaan pemerintahan Kabupaten Serang, mengacu pada batang tubuh peraturan kedua Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 mengatur mengenai Pemerintahan Daerah. Dalam ayat (6) pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan, sedangkan dalam Pasal 18A ayat (1) menyatakan bahwa hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah propinsi, kabupaten, dan kota, atau antara propinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Seluruh tugas negara dalam rangka

melaksanakan fungsi yang tertuang dalam tujuan didirikannya pemerintahan suatu negara berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 di atas dibagi habis dalam tingkatan-tingkatan pemerintahan yang ada, sehingga fungsi pemerintahan secara mendasar sudah harus melekat pada Pemerintahan Negara dan Pemerintahan Daerah pada semua tingkatan.

Berdasar pada pemahaman seperti tersebut di atas, maka kajian ini akan mengupas tentang identifikasi kecamatan dan desa dalam menunjang pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Serang.

Masalah pokok : 1) Beragamnya kewenangan yang dilimpahkan oleh Bupati kepada Camat/Lurah dan Desa dalam kerangka desentralisasi; 2) kurang optimalnya peran Camat sebagai ujung tombak pelaksanaan Pemerintahan Daerah dalam memberikan pelayanan pada masyarakat; 3) Belum adanya standar baku untuk menentukan keberadaan lembaga Kecamatan dinilai dari aspek pelayanan kepada masyarakat.

Maksud dan tujuan dilaksanakan kegiatan ini adalah untuk : 1) Melakukan identifikasi fungsi kecamatan/kelurahan dan desa guna menunjang pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah kabupaten/Kota dalam mengoptimalkan kewenangan camat dalam merespon perkembangan yang terjadi dalam wilayah kerjanya; 2) Mereko-

mendasi pola-pola pelimpahan kewenangan pemerintah dari bupati/walikota kepada camat dan atau desa yang menjamin efektifitas pelayanan publik yang dilaksanakan oleh Kecamatan.

Hasil dari kegiatan identifikasi fungsi kecamatan dan desa dalam menunjang pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan kabupaten/kota dapat menjadi acuan bagi bupati/walikota dalam melimpahkan atau mendelegasikan kewenangannya kepada camat yang ada di daerahnya sesuai dengan esensi otonomi daerah.

B. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kajian Pustaka

Transformasi global mengakibatkan terjadinya perubahan mendasar dan menyeluruh yang mengharuskan pemerintah mengkaji peranannya kembali (Kettl, 2000), salah satu strategi yang ditempuh pemerintah adalah dengan melakukan devolusi yang dimanifestasikan menjadi otonomi. Pada umumnya otonomi adalah sebagai pemberian hak dan otoritas (kewenangan) kepada daerah untuk memutuskan sendiri setiap hal sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan daerahnya. Seperti halnya dikatakan oleh Terry (1995) agar digunakan pendekatan kontekstual sebagai alternatif dan pendekatan organisasi dalam melaksanakan otonomi.

Dalam proses selanjutnya, pendekatan kontekstual yang

dilakukan oleh Indonesia adalah dengan diundangkannya UU No. 22 dan No. 25 Tahun 1999 yang memberi keleluasaan pada daerah untuk menentukan jumlah dan jenis kewenangan serta rincian yang akan dilaksanakannya sendiri. Kewenangan yang tidak mampu dilaksanakan dilimpahkan pada propinsi sedangkan peran pusat adalah memberikan pengakuan atas kewenangan yang yang dilaksanakan kabupaten/kota.

Gejala yang muncul selanjutnya adalah pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Kabupaten/Kota sampai ke Pemerintahan Desa. Padahal dalam konteks UU No. 22 Tahun 1999 Pemerintahan Desa bersifat otonom sedangkan pada UU No. 5 Tahun 1979 Desa merupakan organisasi terendah di bawah camat. Akibatnya terjadi kerancuan *normative* sekalipun dari pandangan manajemen, pendelegasian kewenangan sampai ke desa dapat dibenarkan. Oleh karena itu ada kebutuhan mendesak untuk melakukan tindakan korektif yang selaras dengan hukum positif dan prinsip manajemen guna menghindari salah pengertian bahwa pelimpahan kewenangan adalah pelemparan tanggung jawab.

2. Rancangan Penelitian

Uraian mengenai rancangan penelitian mencakup pendekatan penelitian, ruang lingkup penelitian, dan lokasi penelitian, variabel penelitian, jenis sumber data, instrumen penelitian, dan teknik analisis data.

a. Pendekatan Penelitian

Sesuai dengan tujuan penelitian, pendekatan yang dilakukan bersifat kualitatif berkaitan dengan pelimpahan dan pendelegasian kewenangan dari kabupaten/kota kepada kecamatan dan desa.

b. Ruang Lingkup Penelitian :

- 1) Melakukan inventaris tugas pokok, fungsi dan kewenangan kecamatan dan desa serta penjabarannya dalam berbagai publik dan administrasi pemerintah sebagai wujud respon antisipatif terhadap perubahan dan perkembangan yang terjadi dalam lingkup pemerintah kecil (kecamatan);
- 2) Melakukan inventarisasi keragaman kewenangan-kewenangan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota kepada camat. Dengan demikian dapat diajukan garis-besar kewenangan-kewenangan minimal yang dilimpahkan dari bupati/walikota kepada camat;
- 3) Melakukan inventarisasi peran dan fungsi camat sesuai kewenangan yang dilimpahkan bupati/walikota;
- 4) Optimalisasi peran dan fungsi camat berdasarkan kewenangan yang dilimpahkan dalam memimpin kecamatan;
- 5) Melakukan klarifikasi terhadap optimasi kelembagaan kecamatan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian dapat diajukan penentu keberadaan lembaga

kecamatan dalam konteks kepuasan masyarakat terhadap pelayanan atas kewenangan-kewenangan yang dilimpahkan kepada camat.

c. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di Kabupaten Serang Propinsi Banten.

d. Fenomena Penelitian :

- 1) Kewenangan yang dilimpahkan;
- 2) Tingkat organisasi penerima pelimpahan;
- 3) Keterlibatan dalam proses pembuatan keputusan;
- 4) Implementasi kewenangan;
- 5) Penanganan masalah;
- 6) Fungsi Camat dan Kepala Desa/Kelurahan;
- 7) Hubungan kelembagaan;
- 8) Dukungan pemimpin.

e. Jenis Sumber Data

- 1) Data primer yang diperoleh melalui kajian pustaka yang relevan seperti Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, Peraturan perundangan-undangan, lapan kerja, dan sebagainya;
- 2) Data sekunder yang diperoleh melalui kegiatan yang dilakukan oleh peneliti. Data dimaksud mencakup data mengenai persepsi informan terhadap implementasi kewenangan, pelaksanaan fungsi camat dan kepala desa/kelurahan, kepuasan masyarakat dan hubungan kelembagaan.

f. Instrumen Penelitian

Guna mengumpulkan data, peneliti akan menggunakan *Focus Group Discussion* (FGD) dan *indepth interview* (wawancara mendalam) .

g. Teknik Analisa Data

Data yang dikumpulkan akan dianalisis melalui teknik klasifikasi dan taksonomi.

3. Hasil Penelitian

Penelitian tentang Identifikasi Fungsi Kecamatan dan Desa dalam Menunjang Pelaksanaan Pemerintah di Kabupaten Serang dilakukan pada tanggal 10 hingga 14 November 2003. Dalam penelitian ini, peneliti melakukan survey di lapangan yaitu pada Pemerintah Daerah Kabupaten Serang pada bagian Pemerintahan dan pada 2 kecamatan yang meliputi : Kecamatan Serang dengan 2 kelurahan yaitu Kelurahan Kota Baru dan Kelurahan Cimuncang, Kecamatan Kibin dengan 2 desa yaitu Desa Kibin dan Desa Tambak. Beberapa informasi yang berkaitan dengan permasalahan peneliti disusun dalam laporan berikut ini :

a. Kondisi *Existing* dari Delegasi Kewenangan

Dalam kegiatan pemerintah Kabupaten Serang, berdasar ketentuan Pasal 66 UU No. 22 Tahun 1999 dinyatakan bahwa kecamatan sebagai perangkat daerah yang penetapannya diatur dalam Pera-

turan Daerah (Perda) Kabupaten Serang. Kedudukan kecamatan sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 16 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 84 Tahun 2000, merupakan refleksi dari perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari dekonsentrasi menjadi desentralisasi. Hal ini berarti bahwa Kecamatan pada masa sekarang ini merupakan perangkat daerah yang dalam pembentukannya dan pengaturannya menjadi wewenang Pemerintah Daerah yang dituangkan dalam Peraturan Daerah.

b. Delegasi Kewenangan Pemerintahan Kabupaten kepada Kecamatan

Pemerintah Kabupaten Serang telah menetapkan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Serang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Pembentukan Kecamatan, organisasi Kecamatan dan Kelurahan. Dalam Perda ini di dalamnya mengatur antara lain : (1) Pembentukan kecamatan; (2) Kriteria dan tata cara pembentukan kecamatan; (3) Pembentukan organisasi kecamatan; (4) Kedudukan, tugas pokok, dan fungsi kecamatan; (5) Susunan organisasi kecamatan; (6) Tata kerja dan; (7) Pembiayaan.

Dalam Perda Kabupaten Serang Nomor 16 Tahun 2001 disebutkan dalam Bab III tentang Organisasi Kecamatan. Pada Pasal 6 disebutkan bahwa kedudukan kecamatan merupakan perangkat

daerah kabupaten dipimpin oleh camat yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati melalui sekretaris daerah.

Dalam bab yang sama pada pasal 7 tentang tugas pokok camat disebutkan bahwa camat mempunyai tugas pokok menyelenggarakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan bupati dalam wilayah kerja kecamatan di bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Sedang fungsi disebutkan dalam pasal 8 bahwa fungsi camat meliputi :

- 1) Pelaksanaan pembinaan pemerintahan desa dan atau kelurahan;
- 2) Pelaksanaan pembinaan ketentraman dan ketertertiban;
- 3) Pelaksanaan pemberdayaan masyarakat yang meliputi pembinaan sarana dan prasarana perekonomian, produksi, dan pembinaan pembangunan pada umumnya;
- 4) Pelaksanaan pembinaan kesejahteraan sosial;
- 5) Pelaksanaan pembinaan administrasi dan ketatausahaan.

Selanjutnya bagi pemerintah Kabupaten Serang mengenai pelimpahan sebagian kewenangan dari bupati kepada camat yang merupakan salah satu instrument dalam pelaksanaan tugas camat telah dijabarkan melalui Keputusan Bupati Serang 23 Tahun 2002 tentang pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari bupati kepada camat. Dalam

perkembangannya Keputusan Bupati tersebut disempurnakan melalui Keputusan Bupati Serang Nomor 16 Tahun 2003 tentang Penyempurnaan Lampiran Keputusan Bupati Nomor 23 Tahun 2002 .

Berdasar pada beberapa hal tersebut di atas pemerintah kecamatan pada saat ini telah menerima pelimpahan kewenangan dari bupati sebanyak 19 program kegiatan. Adapun jenis bidang kegiatan yang dilimpahkan meliputi antara lain :

- 1) Bidang Pekerjaan Umum;
- 2) Bidang Tata Ruang;
- 3) Bidang Kesehatan;
- 4) Bidang Pendidikan;
- 5) Bidang Pertanian;
- 6) Bidang Perhubungan;
- 7) Bidang Industri, Perdagangan dan Koperasi;
- 8) Bidang Kepariwisata dan Budaya;
- 9) Bidang Lingkungan Hidup;
- 10) Bidang Tenaga Kerja;
- 11) Bidang Sosial;
- 12) Bidang Ketentraman dan Ketertiban;
- 13) Bidang Pemerintahan;
- 14) Bidang Kepegawaian;
- 15) Bidang Umum dan Perlengkapan;
- 16) Bidang Keuangan;
- 17) Bidang Kependudukan;
- (18) Bidang Hukum; dan
- (19) Bidang Kearsipan.

Mekanisme pertanggungjawaban penyelenggaraan kewenangan yang dilimpahkan disebutkan dalam Pasal 6 Keputusan Bupati

Serang No. 16 Tahun 2003. Dalam ayat (1) dilakukan oleh camat yang disampaikan melalui Sekda dengan tembusan kepada Dinas daerah dan Lembaga teknis Daerah. Hal tersebut diatur dalam pasal yang sama pada ayat 2.

Semua kewenangan yang telah dilimpahkan dilakukan sepenuhnya oleh Kecamatan yang dilakukan dengan dasar koordinasi dengan dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Apabila dalam pelaksanaan kewenangan kecamatan tidak dapat melaksanakannya, maka kewenangan tersebut ditarik oleh Bupati baik secara keseluruhan maupun sebagian sesuai dengan Pasal 7 Keputusan Bupati No. 16 Tahun 2003. Bupati dapat mengubah kebijakan terhadap kewenangan yang dilimpahkan. Camat dapat mengusulkan penarikan kewenangan yang potensinya tidak ada di wilayah kerja kecamatan.

Hal lain yang berkaitan dengan kewenangan dengan antisipasi perubahan lingkungan yang ada pada masing-masing wilayah Kecamatan diatur dalam Pasal 9 Keputusan Bupati Serang No. 16 Tahun 2003. Pada ayat 1 disebutkan bahwa camat dapat melaksanakan kewenangan lain yang ditetapkan kemudian oleh Pemerintah daerah sebagai tugas-tugas tertentu dalam rangka optimalisasi penyelenggaraan pemerintahan. Pada ayat 2 disebutkan bahwa camat diwajibkan melaksanakan, memfasilitasi kepentingan-kepentingan umum lain di luar

rincian kewenangan yang dilimpahkan sepanjang kepentingan tersebut sifatnya mendesak dan menyangkut kebutuhan masyarakat setempat.

Tingkatan organisasi dalam rangka pelaksanaan pelimpahan kewenangan Pemerintah Kabupaten Serang kepada Kecamatan meliputi seluruh Dinas/Kantor/Badan/Bagian yang dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan dalam kegiatan pemerintahan pada wilayah kecamatan.

Pembagian tugas/kewenangan pada tiap tingkatan dalam hal ini adalah mengacu pada kegiatan koordinasi dan konsolidasi antar lembaga terkait. Pada wilayah kerja kecamatan, camat memberikan klarifikasi bidang mana yang perlu dilakukan pembenahan kepada Bupati. Dari hasil klarifikasi ini Bupati menyerahkan pada bagian terkait pada unsur pemerintah kabupaten yang kemudian dikoordinasikan dengan Dinas/Kantor/Badan dalam upaya membantu kegiatan pemerintahan yang ada pada wilayah kecamatan.

c. Tugas yang dilaksanakan Kelurahan Berkaitan dengan Pelimpahan Kewenangan Kabupaten Serang kepada Kecamatan

Pelaksanaan kewenangan yang diserahkan kepada kecamatan dilakukan sepenuhnya oleh camat pada ruang lingkup kerjanya termasuk di dalamnya desa dan atau kelurahan. Pada Kabupaten Serang, kelurahan merupakan perangkat

kecamatan yang dipimpin oleh Lurah yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada camat sesuai Pasal 10 tentang kedudukan kelurahan pada Perda Kabupaten Serang No. 16 Tahun 2001.

Tugas Pokok Lurah dituangkan pada Pasal 11 pada Perda yang sama disebutkan bahwa, lurah mempunyai tugas pokok menyelenggarakan kewenangan pemerintahan dari camat dalam wilayah kerja kelurahan di bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Sedangkan dalam melaksanakan tugas pokok, lurah mempunyai fungsi seperti tersebut dalam Pasal 12 Perda Kabupaten Serang No. 12 Tahun 2001. Fungsi Lurah, meliputi :

- 1) Pelaksanaan kegiatan dalam rangka pembinaan ketentraman dan ketertiban wilayah;
- 2) Pelaksanaan pemberdayaan masyarakat kelurahan yang meliputi pembinaan saran dan prasarana perekonomian, produksi, dan pembinaan pembangunan;
- 3) Pembinaan kesejahteraan sosial;
- 4) Pelaksanaan usaha dalam rangka peningkatan partisipasi dan swadaya gotong royong masyarakat;
- 5) Pelaksanaan pembinaan administrasi dan ketatausahaan.

Jumlah dan jenis kewenangan yang ada pada tingkat pemerintahan kelurahan sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan pada masing-masing kecamatan. Sedang

- mekanisme pelimpahan kewenangan wilayah kelurahan yang memang memiliki kegiatan pada bidang kewenangan yang ada pada tingkat kecamatan sepenuhnya dilakukan oleh kelurahan atas persetujuan dan koordinasi dengan kecamatan. Segala keputusan kelurahan dikonsultasikan kepada kecamatan. Pada taraf pelaksanaan, setelah diketahui oleh kecamatan dilaksanakan oleh kelurahan. Lurah mempunyai tanggung jawab melaksanakan kewenangan pada wilayah kerjanya yang kemudian lurah bertanggung jawab dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi kepada camat.
- d. Tugas yang Diberikan kepada Desa (sehubungan Pelaksanaan yang Dilimpahkan oleh kabupaten Serang pada Kecamatan)
- Tugas desa sehubungan pelaksanaan yang dilimpahkan oleh Kabupaten Serang pada kecamatan diatur dalam Perda Kabupaten Serang No. 23 Tahun 2000 tentang Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa.
- Dalam peraturan daerah ini yang dimaksud dengan :
- 1) Daerah adalah Kabupaten Serang;
 - 2) Pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah ;
 - 3) Bupati adalah Bupati Serang;
 - 4) Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten;
 - 5) Pemerintahan Desa adalah kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa;
 - 6) Pemerintah Desa adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa;
 - 7) Badan Perwakilan Desa yang selanjutnya disebut BPD adalah Badan Perwakilan yang terdiri atas pemuka-pemuka masyarakat di desa yang berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan desa;
 - 8) Kampung adalah bagian wilayah dalam desa yang merupakan lingkungan kerja pelaksanaan Pemerintahan Desa;
 - 9) Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana,

- serta Sumber Daya Manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan;
- 10) Pimpinan adalah Kepala Desa;
 - 11) Pembantu pimpinan adalah Perangkat Desa;
 - 12) Unsur staf adalah unsur pelaksana administrasi, memberikan pelayanan ketatausahaan yaitu sekretaris Desa dan urusan-urusan;
 - 13) Unsur pelaksana adalah unsur pelaksana teknis lapangan yaitu seksi-seksi;
 - 14) Unsur Wilayah adalah unsur pembantu Kepala Desa di wilayah bagian Desa yaitu Kepala Kampung.

Kedudukan Pemerintah Desa diatur sebagai berikut :

- 1) Pemerintah Desa merupakan unsur pelaksana Pemerintahan Desa yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat;
- 2) Dalam pelaksanaan tugasnya sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1), Pemerintah Desa dipimpin oleh seorang Kepala Desa yang dalam pelaksanaan tugas dan kewajibannya bertanggungjawab kepada rakyat melalui BPD dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya kepada Bupati dengan tembusan kepada camat.

Tugas dan Fungsi Pemerintahan Desa sebagai berikut :

Pemerintah Desa mempunyai tugas pokok melaksanakan urusan rumah tangga desa di Bidang Pemerintahan, Pembangunan, Kemasyarakatan, serta tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan atau Pemerintah Kabupaten.

Untuk menyelenggarakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Pemerintah Desa mempunyai fungsi :

- 1) Penyelenggaraan kegiatan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, perekonomian, dan pembinaan kemasyarakatan;
- 2) Pembinaan kesejahteraan sosial dan pelaksanaan pelayanan umum;
- 3) Penyelenggaraan kegiatan pembinaan ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- 4) Pelaksanaan pendataan penduduk untuk kepentingan nasional dan melaporkannya kepada Bupati dengan tembusan camat;
- 5) Pelaksanaan pembinaan administrasi, ketatausahaan, dan rumah tangga desa.

Fungsi penyelenggaraan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD serta tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

Dari Perda tersebut dapat dilihat beberapa hal yang berkaitan dengan kedudukan, tugas pokok, dan fungsi desa. Dalam kenyataan yang ada di lapangan Perda yang mengatur hal tersebut berdasar hasil survey sudah dilaksanakan pada masing-masing wilayah pemerintahan desa yang ada dalam wilayah Kabupaten Serang.

Pelaksanaan pelimpahan kewenangan pada desa di kabupaten Serang diatur sama halnya pada wilayah Kelurahan pada tiap Kecamatan. Perbedaan yang ada pada pelaksanaan kewenangan di tingkat desa adalah bahwa desa memiliki otoritas penyelenggaraan kegiatan pemerintah seperti tercantum dalam Pasal 2 dalam Perda Kabupaten Serang No. 23 Tahun 2000 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa.

Organisasi Pemerintah Desa disusun berdasarkan kebutuhan dan kemampuan keuangan Desa. Penetapan organisasi Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan dengan peraturan Desa setelah mendapatkan persetujuan BPD; Penetapan organisasi Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), dilaporkan oleh kepala Desa kepada Bupati dengan tembusan camat selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari setelah ditetapkan.

Unsur Organisasi desa yang ada ditetapkan pada Pasal 6:

1) Unsur organisasi Pemerintah Desa terdiri atas;

- a) Pimpinan,
 - b) Pembantu pimpinan.
- 2) Perangkat Desa terdiri atas;
- a) Unsur staf,
 - b) Unsur pelaksana,
 - c) unsur wilayah.
- 3) Perangkat Desa sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab terhadap Kepala Desa;
- 4) Perangkat Desa sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) ditetapkan dengan keputusan Kepala Desa setelah mendapat persetujuan BPD dan dilaporkan kepada Bupati dengan tembusan camat selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari setelah ditetapkan.

Susunan Organisasi disebutkan dalam Pasal 7:

- 1) Susunan organisasi Pemerintahan Desa terdiri atas :
- a) Kepala Desa;
 - b) Sekretariat Desa, terdiri atas:
 - (1) Urusan perencanaan;
 - (2) Urusan umum;
 - (3) Urusan Keuangan.
 - c) Pelaksana Teknis terdiri atas:
 - (1) Seksi Pemerintahan;
 - (2) Seksi Keamanan dan ketertiban;
 - (3) Seksi Pendapatan;
 - (4) Seksi pamong tani/nelayan;
 - (5) Seksi Kesejahteraan Rakyat;
 - (6) Seksi Pembangunan Desa.

Kampung

Tugas Unsur Organisasi rinci Kepala Desa terdapat dalam Pasal 8:

- 1) Tugas dan kewajiban Kepala Desa meliputi :
 - a) Memimpin penyelenggaraan Pemerintah Desa;
 - b) Membina kehidupan masyarakat desa;
 - c) Membina perekonomian Desa;
 - d) Membina ketentraman dan ketertiban masyarakat Desa;
 - e) Mendamaikan perselisihan masyarakat di Desa;
 - f) Mewakili Desanya di dalam dan di luar Pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya;
 - g) Mengajukan Rancangan Peraturan Desa dan menetapkannya bersama BPD;
 - h) Menjaga kelestarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di Desa yang bersangkutan.
- 2) Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya sebagai penanggungjawab utama dibidang Pembangunan, Kepala Desa dapat dibantu oleh Lembaga Kemasyarakatan yang ada di Desa.

Sedangkan Kampung dipimpin oleh seorang Kepala Kampung diatur dalam Pasal 21

- 1) Kepala Kampung mempunyai tugas pokok membantu Kepala Desa dalam menyeleng-

garakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan;

- 2) Untuk menyelenggarakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Kepala Kampung mempunyai fungsi ;
 - a) Penyelenggaraan tugas-tugas Kepala Desa di Kampung;
 - b) Penyelenggaraan kegiatan pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan dan perekonomian desa serta ketentraman dan ketertiban;
 - c) Penyelenggaraan kegiatan keputusan dan kebijaksanaan Kepala Desa;
 - d) penyelenggaraan kegiatan pembinaan dan kerukunan warga;
 - e) Penyelenggaraan pembinaan dan peningkatan swadaya gotong royong;
 - f) Penyelenggaraan kegiatan penyuluhan program Pemerintah.

Dalam melaksanakan tugasnya Kepala Desa, Sekretaris Desa, Kepala Seksi, Kepala Urusan, dan Kepala Kampung berkoordinasi atas segala kegiatan Pemerintahan Desa. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, Kepala Desa memberikan Pertanggungjawaban kepada Badan Perwakilan Desa sekurang-kurangnya 1(satu) kali setahun.

Berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan yang diserahkan Pemerintah kabupaten kepada kecamatan melalui desa diadakan

pengawasan dan pembinaan pada tingkat desa. Pengawasan dan pembinaan desa seperti disebutkan diatas dilakukan oleh camat. Sedangkan pada desa, setiap pimpinan satuan organisasi Pemerintah Desa berkewajiban melaksanakan pengawasan terhadap bawahan masing-masing. Setiap pimpinan satuan organisasi dalam Pemerintahan Desa bertanggung jawab memimpin dan mengkoordinasikan bawahannya serta memberikan bimbingan dan petunjuk-petunjuk bagi pelaksanaan tugas masing-masing. Setiap pimpinan satuan organisasi dalam Pemerintahan Desa bertanggung jawab kepada atasannya masing-masing serta menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tepat pada waktunya.

Berkaitan dengan kewenangan yang diserahkan Bupati kepada kecamatan tentang hal-hal lain yang belum cukup diatur dalam Peraturan Daerah, menurut Pasal 28 Perda Kabupaten Serang No. 23 Tahun 2000, sepanjang mengenai teknis pelaksanaannya, akan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Bupati

e. Antisipasi Terhadap Perubahan Lingkungan

Secara umum pelaksanaan implementasi kewenangan dari Kabupaten kepada Kecamatan pada Pemerintah Kabupaten Serang berjalan dengan baik dari masing-masing Kecamatan. Pada umumnya permasalahan yang ada pada

tingkat Kecamatan dapat di atasi melalui kegiatan yang dilakukan oleh Kecamatan yang didukung peran aktif masyarakat. Bidang kewenangan yang diserahkan dari Pemerintah Kabupaten Serang kepada Kecamatan, Kelurahan maupun desa, yang mencakup 19 bidang sudah dirasa cukup bagi kegiatan pada masing-masing tingkat pemerintahan dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat. Kendala yang ada dalam pelaksanaan kewenangan lebih bersifat teknis operasional di lapangan pada masing-masing tingkat kelembagaan pemerintahan pada Kabupaten Serang.

Dari informasi yang dihimpun di lapangan beberapa kendala yang ada dalam pelaksanaan kewenangan dari Pemerintah kabupaten serang kepada Kecamatan yang ditindaklanjuti pada tingkat kelurahan maupun desa dilakukan pembicaraan pada tingkat kecamatan. Pada umumnya tiap kecamatan di kabupaten serang melakukan pertemuan antara camat dengan Lurah atau Kepala desa tiap minggu sekali. Dalam pertemuan ini dibicarakan tentang program atau kegiatan yang sudah, sedang dan akan dilaksanakan dengan kendala-kendala yang ada di lapangan.

Dalam menyikapi masalah yang ada baik pada tingkat Kecamatan maupun Kelurahan/desa telah dilakukan beberapa hal. Pada tingkat Kecamatan dilakukan pertemuan rutin mingguan yang dilakukan oleh

lurah/kepala desa guna membahas permasalahan yang ada pada ruang lingkup wilayah kerja. Sedang pada tingkat kabupaten dilakukan koordinasi ataupun pertemuan yang merupakan tindak lanjut dari apa yang menjadi permasalahan pada kecamatan berdasar rekomendasi kelurahan/desa.

Permasalahan anggaran pada kecamatan-kecamatan yang ada pada Kabupaten Serang pada tahun anggaran 2000, masing-masing kecamatan diberikan dana bantuan dari Pemerintah Kabupaten sebesar 100 juta rupiah. Dana ini diberikan sebagai pancingan bagi kecamatan untuk lebih memberdayakan potensi daerahnya dengan melibatkan partisipasi masyarakat melalui Imbal Swadaya.

Program Imbal Swadaya merupakan suatu Perencana Pembangunan yang dibuat oleh Pemerintah dengan titik berat pemberdayaan masyarakat dalam melaksanakan pembangunan dari mulai perencanaan sampai pelaksanaannya dengan memahami pola *Bottom Up Planning* (Perencanaan dari bawah oleh masyarakat yang benar-benar menjadikan suatu prioritas kebutuhan, tidak *Top Down Planning*).

Secara harfiah kata "Imbal" adalah sesuatu yang diberikan oleh pemerintah pada suatu kelompok masyarakat pada suatu daerah tertentu, berupa barang atau uang sedangkan kata "Swadaya" suatu bentuk yang diberikan oleh masyarakat terhadap pembangunan di

wilayahnya. Bantuan tersebut berupa pemikiran, uang, barang, tenaga ataupun tanah yang diperlukan bagi pembangunan secara sukarela bagi suksesnya pelaksanaan pembangunan di maksud.

Dalam pelaksanaan proyek pembangunan fisik selama ini pemerintah hanya menggunakan sistem kontrak dan swakelola sedangkan dua sistem tersebut di samping banyak positifnya, tetapi dampak negatifnya muncul seperti :

- 1) Dana Pembangunan yang dimiliki pemerintah jumlahnya terbatas;
- 2) Kontraktor yang mendapat pekerjaan, terkadang di sub kontrakan pada perusahaan yang lain;
- 3) Tidak adanya rasa tanggung jawab masyarakat terhadap sarana dan prasarana yang dibangun oleh pemerintah, dan;
- 4) Sumber daya manusia dan sumber daya alam di lokasi proyek tidak dapat di manfaatkan secara maksimal.

Pada tahun 2002 yang lalu pemerintah tidak hanya memakai sistem kontrak dan swakelola saja namun ada sistem baru yaitu "Imbal Swadaya". Digulirkannya program "Imbal Swadaya" oleh pemerintah, dengan berpikiran bahwa, bangsa kita memiliki jiwa gotong royong yang sangat tinggi pada jiwanya. Tetapi sejak digulirkannya instruksi presiden di era tahun 1977-an terutama pada bidang Pendidikan Dasar (Istilah : SD INPRES) atau pada Pembangu-

nan Sarana Kesehatan (seperti Puskesmas), juga pada saat negara kita dilanda krisis moneter di era tahun 1998 lalu melalui Program Jaringan Pengaman Sosial (JPS) pada waktu tersebut, diantaranya kegiatan membersihkan saluran air di sekitar pemukimannya sendiri di bayar oleh program JPS. Kedua program pembangunan tersebut di atas di samping banyak positifnya, dampak negatifnya muncul akibatnya masyarakat tidak lagi merasa memiliki terhadap pembangunan yang dilaksanakan pemerintah, mereka punya anggapan bahwa pembangunan seperti sarana pendidikan, kesehatan, transportasi, dan bahkan kebersihan lingkungan menjadi tanggung jawab mutlak pemerintah. Sehingga kondisi demikian melahirkan kelompok-kelompok masyarakat konsumtif dan menjadi penonton pembangunan sampai ke pelosok Pedesaan. Pada era tahun 2002 dengan digulirkannya program Imbal Swadaya yang pertama mendapat sambutan yang antusias dari masyarakat, dengan bukti mereka berbondong-bondong membantu kegiatan tersebut dan merelakan pikiran, tenaga, biaya bahkan tanah, dan pohon-pohonan pun diberikan untuk kelancaran dan kesuksesan pembangunan. Sehingga dana stimulan dari pemerintah bisa berlipat ganda hasilnya dari pada program pembangunan yang lainnya.

Pada pelaksanaan pembangunan selanjutnya, masing-masing

kecamatan menyusun Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK) Kecamatan. Dari RASK ini kabupaten menindaklanjuti dengan monitoring pembangunan yang telah dilakukan pada masing-masing kecamatan. Tindak lanjut kabupaten pada penetapan anggaran tahun berikutnya berdasar pada hasil dan nilai program/kegiatan yang dilakukan pada pembangunan dan penghitungan swadaya masyarakat.

Berbagai hal yang dirasa baik pada pelaksanaan pelimpahan kewenangan ada beberapa hal yang perlu menjadi perenungan bagi pemerintah Kabupaten Serang. Temuan yang ada di lapangan baik pada tingkat kecamatan atau kelurahan/desa dalam pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan di kecamatan terdapat beberapa kendala, antara lain :

- 1) Kurangnya dukungan personil dari segi kuantitas maupun kualitas untuk di Tingkat Kecamatan atau kelurahan/desa;
- 2) Kondisi pembiayaan atau dana yang belum sesuai dengan tingkat kebutuhan baik untuk kegiatan rutin atau pembangunan;
- 3) Kondisi perlengkapan (sarana dan prasarana) untuk mendukung dalam pelaksanaan kegiatan;
- 4) Realisasi dari pada usulan perencanaan pembangunan belum mampu menjawab kebutuhan masyarakat;

- 5) Kurang optimalnya pelibatan masyarakat dalam proses pembangunan;
- 6) Keterpaduan, koordinasi Dinas Instansi dan ISK belum berjalan secara baik dalam proses perencanaan, pelaksanaan maupun pengendalian pembangunan;
- 7) Masih kurangnya efektifnya penanganan sampah di perkotaan.

f. Kondisi yang Diharapkan
(*Expected*)

Berkaitan dengan pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Kabupaten Serang kepada kecamatan yang dilaksanakan pada tingkat kelurahan maupun desa, sudah terasa terpenuhi pada bidang kegiatan yang terdiri dari 19 bidang. Secara umum pada masing-masing kecamatan maupun kelurahan/desa sudah dirasa cukup dalam proses pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Kendala teknis yang masih dirasa pada beberapa kecamatan adalah pada aspek koordinasi dengan dinas daerah atau lembaga teknis yang belum dapat berjalan lancar. Proses koordinasi antara aparat kecamatan-kelurahan/desa maupun dengan masyarakat secara umum sudah berjalan dengan baik. Sementara proses koordinasi dengan Dinas daerah/Lembaga Teknis Pemerintah Daerah masih dirasa kurang berjalan dengan baik dan efektif. Koordinasi yang telah ditetapkan dalam Perda masih harus

melalui perantara Pemerintah daerah yang tidak dapat langsung dilakukan oleh kecamatan dengan Dinas daerah atau lembaga teknis daerah. Hal ini yang dirasa beberapa kecamatan merasa kurang cepat reaksi dari lembaga terkait dalam menangani permasalahan yang ada pada kecamatan.

Secara umum yang terjadi pada kelurahan hampir sama dengan kecamatan. Sementara pada pemerintahan desa masalah yang timbul adalah adanya kendala bantuan dana rutin bagi desa dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di desa. Kendala ini yang dirasa bagi beberapa desa perlu ditangani pemerintah kabupaten dikarenakan desa betul-betul mengalami kesulitan terutama pada kegiatan administrasi pemerintahan desa. Banyak desa yang kurang mempunyai sumber pendapatan bagi kelancaran kegiatan organisasi dalam menjalankan pelayanan pada masyarakat. Sementara dana rutin yang diturunkan tiap tiga bulan masih dirasa kurang bagi fungsi pelayanan maupun kesejahteraan perangkat desa tidak seperti halnya perangkat kelurahan yang sudah mempunyai jatah gaji dari pemerintah.

Dari segi sosialisasi kebijakan masih dirasa kurang intensif secara umum baik pada tingkat kecamatan maupun tingkat kelurahan/desa. Hal ini terasa sekali terutama pada wilayah pedesaan dimana tidak jarang perangkat desa sendiri mempunyai pemahaman yang masih

sedikit tentang tugas dan fungsi yang diemban. Hal yang dapat diamati di lapangan adalah kemampuan personel perangkat desa rata-rata masih kurang. Proses pembinaan yang ada diharapkan dapat memberikan wacana dan bekal bagi perangkat desa dalam menjalankan tugas, fungsi, dan kewenangannya.

C. PENUTUP

Di dalam rangka menjawab tantangan dan permasalahan di masa mendatang sebagai implikasi diberlakukannya Otonomi Daerah, apalagi dengan diserahkannya sebagian kewenangan Bupati kepada camat maka upaya pengembangan aparat dan kelembagaan di Tingkat Kecamatan dan Kelurahan/desa perlu segera dilaksanakan melalui bantuan Teknis pengembangan aparat dan kelembagaan

Fungsi Koordinasi lebih diintensifkan baik antara kecamatan-kelurahan/desa, maupun kecamatan dengan Dinas Daerah/lembaga teknis daerah serta kecamatan dengan perangkat pemerintah kabupaten. Hal ini diharapkan dapat membawa pada efektifitas dan efisiensi program/bidang yang dilimpahkan

Untuk mengoptimalkan peran dan fungsi kecamatan sebagai perangkat daerah dan juga merupakan kepanjangan tangan Bupati, maka dukungan pembiayaan dan perlengkapan perlu ditingkatkan sesuai dengan potensi, jumlah penduduk dan kebutuhan yang ada,

disertai dengan penyerahan kewenangan untuk mengelola kegiatan pembangunan melalui proses persiapan perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian.

Daftar Pustaka

Darumurti, D Krisna. 2003. *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran, Pengaturan, dan Pelaksanaan*. Bandung : Citra Aditya Bakti.

HAW, Wijaya. 2003. *Otonomi Daerah Merupakan Otonomi Yang Asli Bulat dan Utuh*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Himpunan Peraturan-Peraturan Tentang Penyerahan Urusan Pemerintah Pusat Kepada Daerah. Direktorat Pembinaan Pemerintahan Daerah, Direktorat Jendral Pemerintahan Umum Dan Otonomi Daerah, Departemen Dalam Negeri. Jakarta 1981.

Ismawan, Indra. 2002. *Ranjau-Ranjau Otonomi Daerah*. Solo: Pondok Edukasi.

Laporan Bupati Serang tahun 2002. Tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Serang.

Sujamto. 1993. *Cakrawala Otonomi*. Jakarta : Sinar Grafika.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah

Undang-Undang No 5 Tahun 1974
Tentang Pokok-Pokok Pemerin-
tahan Di Daerah.

Zainun. Buchari. 1992. *Adminstrasi
dan Manajemen Pemerintahan
Negara Indonesia Menurut
Undang-Undang Dasar 1945.*
Jakarta : Haji Masagung.